

简论我国农业推广投资制度的改革

高启杰

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100094)

摘要 本文以国内外农业推广改革的趋势为背景,提出了我国农业推广投资制度改革的总体框架和具体的政策建议。文章指出,以分权为核心的多渠道投融资机制将是我国农业推广投资改革的基本方向,政府投资和非政府投资应侧重于不同的推广项目。为完善投资制度与政策,应当适当增加政府农业推广投资总量、改善投资结构,完善项目经费的投入机制,逐步形成多元化的农业推广组织与投融资机制。

关键词 农业推广;投资;制度

中图分类号 S 3-33

文章编号 1007-4333(2003)S0-0101-04

文献标识码 A

Review of institutional innovation in agricultural extension investment in China

Gao Qijie

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

Abstract Based on the international trend of agricultural extension reformation, this paper puts forward the framework of extension investment reformation and relevant policy suggestion. It is emphasized that multiple sources of extension funding should be formed based on extension decentralization. Some policies should be formulated for the public extension expenditure, and the mechanisms of extension project monitoring and diversified extension organizations.

Key words agricultural extension; investment; policy

1 对我国农业推广投资制度改革的基本思考

20世纪80年代中后期以来,各国公共部门的农业推广体系不断受到政治家和经济学家的严厉抨击。这里主要原因在于公共部门的农业推广服务缺乏针对性、影响力、效率和效益,而且推广项目对公平因素重视不够。同时还面临着来自私人部门的竞争压力。对此,各国纷纷做出不同反应,农业推广在全球范围内进入转轨时期,要求在结构、财政及管理上实现突破,分权的呼声越来越高。国内外农业推广改革的趋势构成了未来我国农业推广投资制度改革的大环境。以分权为核心的多渠道投融资机制将是我国农业推广投资改革的基本方向。

当今世界较有影响的农业推广组织主要有行政型、教育型、项目型、企业型和自助型共5种。尽管非政府组织的作用越来越大,但无论是从经济还是从社会角度,国家政府资助与管理农业推广的职能都是不可缺少的。然而,政府部门承担责任并不等

同于提供服务。在现实中,国家、企业、私人、农民组织与协会等多部门的共同参与不仅是必要的而且也是可行的,机构的多元化会给农业推广财政与投资体制改革注入新的活力。政府的作用主要在于改善环境、制定政策与法规、实行质量控制和管理监督,将更多的精力投入到帮助贫困推广对象、实施公益项目、发展新兴部门与产业及制定战略性管理计划上去。

在进行农业推广分权与投资改革工作时,从财政与管理设计的角度考虑,应当坚持兼顾公平与效率的指导原则,即:提高推广服务的效率与效益,兼顾区域公平、阶层公平、产业公平及公共服务分配的公平等。在实践中,应逐步进行经济性分权和行政性分权,实现分权与集权的统一与平衡,从而建立起一种新型的农村推广的创新管理体系。

具体而言,首先在明确政府职能的基础上划分中央与地方的事权与财权,然后考虑推广机构体系设计的综合性与多元化、推广投资与服务提供主体

收稿日期:2003-09-18

基金项目:国家社会科学基金资助项目(00BJY073)

作者简介:高启杰,教授,博士生导师,主要从事经济发展理论与政策研究,Tel:62891492

的多元化及商业化运作等问题。从理论上讲,提供非公共物品和服务的功能可逐步交给非政府组织,提供公共物品和服务的功能应尽可能下放给地方政府,只有全国性的公共物品和服务才应由中央政府掌握。产生跨地区外部效应和具有规模经济效应的地方性公共物品和服务应尽可能由下一级政府负责。只有当地方政府和非政府组织无法实现相应目标时,有关功能才交给中央政府。在近期的农业推广改革中,政府干预应重点放在提供全国性的公共物品与服务、弥补市场的不完全性和信息的不对称性、促使经济外部性的内在化、克服市场分割及限制垄断等方面。在具体操作过程中需要对各种农业技术与服务进行分类,以确定其主体推广组织的类型:在政府农业推广组织体系设计中,应当以当前的科技体制改革为契机,加强原推广机构与科研及教育系统内的推广机构的协作;在非政府农业推广组织体系发展中,应特别重视涉农企业(尤其是民营企业)和民间组织(尤其是农民自助组织)的作用;在经费及人员管理方面,应逐步实行和完善项目管理制和基金管制;在宏观调控方面,除了要制定配套的政策与法规外,还应考虑建立全国性的农村推广与创新管理协调机构。

在结构分权方面,可考虑将责任分派给被选定的管理推广服务权力机构(例如地方政府或非政府组织等),赋予该机构征税的权力或筹集经费以支付服务成本的权力,同时按一定程序从中央财政部门划拨资金以满足开展相应推广活动的基本需求。

在财政分权方面,可考虑使资助和管理部门推广服务的财政经费来源多元化,包括来自公共收入或消费者税收的再分配、商品税、直接收费(如会员费、服务费、承包费)等。这些税赋收入来源可以通过财政转给地方政府,地方政府也可以动员地方财政资源。提高地方政府调节地方税收的能力并减少对外部资源的依赖性,是分权改革成功的关键。

在促进相关利益者参与时,可考虑创造相应的政治环境并制定相关的政策与法规促进社区民间组织的发展,通过群体动力学及有关参与技能的培训和提高各级各类推广机构的组织能力,为个人和群体参与推广活动提供适当的鼓励与激励。在推广过程中特别是涉及重大农业问题和地方需求时,要通过政府部门官员与农民组织之间的对话建立一种确保相关利益者参与的机构,采用适当的推广教育方法促进相关利益者参与到各种推广决策的制定

及推广项目的计划、实施、监测和评估过程之中。

在我国实施农业推广分权战略的初始阶段应看到,推广调控与管理机构功能尚不健全,调控制度和政策还不到位,不确定的问题较多,监测的代价也较高。中央政府必须依靠社区参与并构建非正式的控制网络。因此在分权初期,中央政府也许需要增强其集中控制权。其后通过立法将部分权力从中央转移到地方,避免新机构和旧秩序之间出现不协调。

简言之,上述农业推广投资体制改革的总体框架可概括为:农业推广的社会公益性决定了政府投资长期存在的必要性,并且随着国民经济发展,政府农业推广投资应不断增加;结构分权和财政分权是未来改革的核心;推广组织与推广投融资渠道的多元化是改革的基本方向;政府和非政府投资应侧重于不同的推广项目,前者主要集中于公益性和基础项目,后者主要集中于投资回报率较高、市场调节较灵活的竞争性项目上;政府投资项目要落实投资决策人目标责任制,重视目标团体的参与,完善可行性论证和项目监测评估制度。

2 我国农业推广投资制度改革的政策建议

2.1 适当增加政府农业推广投资总量,改善投资结构

从宏观和从微观角度分析,我国农技推广投资总量严重不足已成为农业推广的主要障碍。从目前我国农业技术市场现状及国家总体发展战略看,增加政府财政农技推广投资是必需的。

我国加入 WTO 后,更需要通过加大资助农业推广与科技进步来提高我国农业的竞争力。从财政体制改革的角度分析,财政职能转变与支出结构调整是公共财政模式。因此,要按新体制逐步建立完善公共财政框架下的财政支农支出政策,同时在存量结构调整上做文章,通过优化财政支农资金结构,提高用于农技推广的资金比例。

建议,政府增加对农业推广投资总量时,应当考虑到现阶段我国农业农村发展的总体水平,依据不同时期财政农业支出总量、农业总产值、农业与农村人口、耕地几个主要指标的具体水平。以财政农技推广支出占农业总产值的比重为例,在 20 世纪 80 年代初,113 个国家平均水平为 0.96%,低收入国家也达到了 0.44%。建议我国未来这一比重应逐步提高到 0.5% 以上。同时,中央政府对某地区的财政农技推广支出增加以后,该地区的财政支出也应

成比例增加。

在适当增加农业技术推广费用总量的同时,要不断改善投入的结构,是提高推广投资效益的重要途径。目前关键问题是要调整事业费和项目费的比重以及事业费中人员费用和业务活动经费的分配比例。根据研究^[1],建议政府事业费拨款中,业务经费的份额最好保持在20%以上。推广工作的关键是促进推广对象增进知识与技能、改变观念与态度,从而促进农业技术与信息的采用与扩散。因此,农业技术推广业务费用投入中适当提高用于试验示范和宣传培训的经费的比重。结合国家和地区不同时期发展战略规划,适当加大各级各类推广项目经费的投入力度。

2.2 完善项目经费的投入机制

我国目前推广经费的分配主要是依据重点项目来分配的。即政府拨给农业技术推广部门一定的项目经费,责成其推广特定或不定的技术。虽然这种项目的管理也要经过竞争申报,但计划制定和执行过程是通过当地政府带着项目到技术推广人员和农民,是从上面下达而非直接来自项目区的需要,会造成项目缺乏针对性,并在执行中出现资金不到位或流失。在很多情况下,下级推广机构通过承担上级推广或科研部门的子项目获得一部分经费。但承担子项目所能得到的经费是有限的,与实际贡献不相称。项目完成后,基层推广机构的技术人员往往不能报奖,因而不能形成有效的激励机制。越是到基层,项目经费波动幅度越大,难以保证。

目前推广经费的筹集主要是利用中央(或省级)推广项目来引导和粘合地方资金进行推广,这种方法有利于突出重点,迅速将技术推广开来。但存在的主要问题是推广项目与经费分散、项目资金的分配不规范、靠主观判断和人际关系来分配。项目经费“专款专用”的原则难以实行,很难集中人、财、物力协作攻关,致使许多推广项目未能产生预期效益。

为此,需要改革农业技术推广项目的资金拨款制度,建立推广项目的基金管理制度,规范推广项目的公开招标管理与专家评审制度,以确保项目由最佳的技术推广机构和人员来完成。为保证项目经费的使用方向和效率,要建立严格的资金监督审计体系和制度,使农业技术推广项目经费做到专款专用。

2.3 逐步形成多元化的农业推广组织和投融资机制

在坚持以政府推广机构作为重要主体、国家财

政作为推广经费主要来源的前提下,大力发展合作推广,建立多渠道资金投入机制,是解决我国农业推广经费不足的关键所在。

从世界农业推广投入模式演变过程中不难看出,非政府部门的农业推广投资在总投资中的比重不断上升,政府和私人部门对农业推广的投资领域各有侧重。私人投资的范围主要集中在物化程度比较高、市场潜力比较大因而竞争力比较强的科研成果的推广上;而政府投资则逐渐侧重于公益性的技术推广项目。在投入机制及管理体制的改革上,大多数国家逐渐向基金制、分包制的方向发展^[2]。

我国政府对农技推广投资应当有所为,有所不为。对于非政府部门能够参与且有效开展的推广领域,政府可以逐步退出;在制定推广项目计划时,要根据各类农业技术的特性,重点放在企业和私人难以参与的农业技术推广项目上。

应借鉴国际农业推广分权的各种形式与经验,发展我国的非政府推广事业,扩大农业推广中非政府投资的比重^[3]。非政府投资可以利用商业投资、资本市场、民间资本及外资等多种形式。不管发展哪种形式,关键是要建立和完善非政府资金推广工作的机制,这需要有比较完善的市场、产权、动力、经营、用人、技术创新等机制。

在强化国家拨款的主渠道方面,应当通过立法手段,保证国家财政每年投放到农技推广的经费占农业总产值的份额逐步提高。同时建议,通过建立资金监督审计体系和制度,定期和不定期的进行农技推广资金的财务检查,核查经费是否到位或挪用。在完善间接融资体制方面,可通过建立和完善农技推广基金和在社会上筹集各种资金。还可以制定法规条例从以下几个方面筹集推广经费:1)适当提高从流通环节和农产品加工环节提取农业技术改进费的标准并适当扩大提取范围;2)从农业税收中提取相应的比例用于农业推广;3)从农业发展基金及各种农业综合发展项目资金和农业生产基地建设资金中提取一部分用作农技推广资金,并保证专款专用。

中央财政农技推广投资应当起刺激和调节地方和私人投资以支持推广事业的杠杆作用。中央财政农技推广投资须更多地用于跨地区和跨行业、跨学科的项目。本着调动中央、地方两方积极性的原则,应当通过立法形式,保证各级地方财政支出中提供对等的匹配资金用于技术推广。中央财政对各省

市区的农技推广直接拨款数量除了适当考虑政策倾斜外,应主要根据各地农业与农村人口、农业产值、耕地面积等在全国所占的比重来确定。除了直接拨款外,中央财政投资的资助机制可更多地采用竞争性的项目竞标制和非竞争性的特别项目制。同时要求地方各级更多地关注推广项目的质量和效果,并以此作为地方接受中央财政拨款资助的条件。地县乡各级都应建立农技推广专项基金,用于实施农技推广项目、农业技术培训和农技推广设施建设。乡镇农技推广资金也应列入各级财政预算,同时可以从乡镇的以工补农、以工建农资金中提取部分资金或采取统筹方式收取一定的农技推广费,用于本乡

镇农技推广工作的开展。同时要增加乡镇农技站建设的补助经费和设备购置费。

参 考 文 献

- [1] 高启杰. 国际农业推广改革与我国的对策[J]. 中国农村观察, 2000(4): 20 ~ 22
- [2] Evenson Robert E. The economics of extension[A]. In: Jones E, ed. Investing in Rural Extension: Strategies and Goals [C]. London: Elsevier Applied Science Publishers, 1986
- [3] Rivera W M. Agricultural extension in transition worldwide [J]. Public Administration and Development, 1996, 16: 350 ~ 354

www.cnki.net